como o que a Bélgica conhece, em que em relação ao Office de contrôle des assurances, organismo público que está ligado ao exercício da autoridade pública e é titular de poderes de regulamentação, de fiscalização e de injunção, e se bem que exerça as suas funções sob controlo daquele organismo, preste juramento e possa opor um veto suspensivo à execução de uma decisão da empresa que constitua uma infracção penal, o revisor oficial de contas aprovado, designado livremente e retribuído pela empresa de seguros, é investido apenas num papel auxiliar e preparatório.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-42/92 *

I — Factos e tramitação processual

Enquadramento jurídico do processo

1. A lei de 9 de Julho de 1975, relativa ao controlo das empresas de seguros (*Moniteur belge* de 29.7.1975) (a seguir «lei relativa ao controlo de seguros»), instituiu o Office de contrôle des assurances (a seguir «OCA») nos seus artigos 29.° a 37.°, os revisores oficiais de contas aprovados («commissaires agréés») nos seus artigos 38.° a 40.°, e um comité consultivo denominado «Commission des assurances». O OCA «é encarregado de velar pela aplicação da lei e dos respectivos regulamentos de execução» (artigo 29.°, segundo parágrafo). O OCA possui competência regulamentar para efeitos, entre outras coisas, de impor obrigações e interdições às empresas de seguros «a fim de que as suas operações sejam conformes à técnica de seguros, às exigências da equidade e ao interesse geral dos segurados e beneficiários de contratos de seguro» (artigo 29.°, quarto parágrafo).

2. Nos termos do artigo 38.° da lei relativa ao controlo de seguros, as sociedades anónimas ou cooperativas de seguros belgas devem designar pelo menos um revisor de contas entre os membros do Institut des réviseurs d'entreprise que tiverem sido aprovados pelo OCA. As empresas belgas constituídas sob a forma de associações de seguros mútuos ou de associações sem fim lucrativo são obrigadas a designar um revisor oficial de contas aprovado escolhido entre as pessoas referidas pela lei já citada ou especialmente aprovadas pelo OCA. As empresas de seguros estrangeiras são obrigadas a designar para a gestão distinta das suas operações na Bélgica um revisor oficial de contas aprovado escolhido entre as mesmas pessoas.

3. O artigo 40.° da lei relativa ao controlo de seguros descreve a missão do revisor oficial de contas aprovado da forma seguinte:

* Língua do processo: neerlandês.

«A missão do revisor oficial de contas aprovado é exercida sob a fiscalização do Office de contrôle des assurances.

O revisor oficial de contas aprovado comunicará imediatamente aos administradores, gerentes ou mandatário geral da empresa, bem como ao Office, qualquer violação da presente lei e dos regulamentos adoptados em sua execução, bem como qualquer facto que lhe pareça susceptível de comprometer a situação financeira da empresa.

Além da sua missão geral de revisor oficial de contas, tal como é fixada pelas leis sobre as sociedades comerciais e sobre os estatutos sociais, o revisor oficial de contas aprovado elaborará um relatório para o Office sobre a situação financeira e a gestão da empresa sempre que o Office lho solicitar e, na ausência de tal pedido, pelo menos uma vez por ano.

O revisor oficial de contas aprovado que tenha conhecimento de uma decisão da empresa cuja execução constitua uma infracção penal oporá o seu veto a essa execução comunicando imediatamente o facto ao Office. O veto tem um efeito suspensivo de oito dias.»

4. Segundo o artigo 39.° da lei relativa ao controlo de seguros, o revisor oficial de contas aprovado presta juramento especial por escrito. A aprovação dos revisores oficiais de contas regia-se inicialmente pelo Regulamento n.° 2 de 20 de Novembro de 1978, relativo à aprovação e à disciplina dos revisores oficiais de contas aprovados das empresas de seguros, elaborado pelo OCA e aprovado pelo decreto ministerial de 27 de Novembro de 1978 (*Moniteur belge* de 15.12.1978). O artigo 3.°, 1.°, do Regulamento n.° 2 dispunha:

«Para poder ser aprovado pelo Office com vista a exercer as funções de revisor oficial de contas aprovado junto das empresas de seguros, é necessário:

1.° ser belga ou nacional de um Estado-membro da Comunidade que tenha adaptado as suas disposições nacionais às obrigações comunitárias ou nacional de um país que garanta aos belgas um tratamento equivalente ao dos seus nacionais na base da reciprocidade;

...»

5. O Regulamento n.° 2 foi revogado pelo Regulamento n.° 6 de 15 de Janeiro de 1986 (*Moniteur belge* de 26.3.1986). O artigo 2.°, n.° 1, 1.° do Regulamento n.° 6 dispunha:

«Para poder ser aprovado pelo Office com vista a exercer as funções de revisor oficial de contas aprovado junto das empresas controladas é necessário:

1.° ser belga;

...»

Factos e tramitação do processo principal

6. Por carta de 24 de Setembro de 1986, A. Thijssen apresentou a sua candidatura como revisor oficial de contas aprovado junto das empresas de seguros e das instituições

privadas de previdência, na sequência de um anúncio de concurso emanado do OCA, publicado no *Moniteur belge* de 30.8.1986. Entre os documentos juntos ao pedido, figurava um atestado de bom comportamento bem como um certificado de nacionalidade, do qual resultava que o candidato tinha a nacionalidade neerlandesa.

7. Por carta de 6 de Novembro de 1986, o presidente do OCA respondeu a A. Thijssen que o seu pedido tinha sido indeferido porque não satisfazia a condição de nacionalidade fixada no artigo 2.°, n.° 1, 1.° do Regulamento n.° 6 do OCA.

8. A. Thijssen interpôs, em 2 de Janeiro de 1987, recurso de anulação dessa decisão para o Raad van State. Como fundamento único, o recorrente no processo principal sustenta que a rejeição da sua candidatura em virtude de não satisfazer a condição de nacionalidade viola os artigos 52.° e 55.° do Tratado CEE. Mais particularmente, sustenta que o artigo 52.° possui um efeito directo tal como resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Junho de 1974, Reyners/Bélgica, 2/74, Recueil, p. 631.

9. O recorrido no processo principal alega que, em conformidade com o artigo 55.°, primeiro parágrafo, o princípio do livre estabelecimento não se aplica aos revisores oficiais de contas aprovados.

A questão prejudicial

10. O Raad van State de Bruxelas, por acórdão proferido em 21 de Janeiro de 1992, submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A excepção à liberdade de estabelecimento constante do primeiro parágrafo do artigo 55.° do Tratado CEE é aplicável à função de revisor oficial de contas aprovado tal como foi instituída pelos artigos 30.° a 40.° da lei de 9 de Julho de 1975 relativa ao controlo das empresas de seguros?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

11. O acórdão de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Fevereiro de 1992.

12. Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas:

— em 17 de Abril de 1992, por Adrianus Thijssen, recorrente no processo principal, representado por Georges van Hecke, advogado,

— em 18 de Maio de 1992, pelo Governo belga, representado por J. Devadder, director de administração no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação, e J. Putzeys, S. Gehlen e X. Leurquin, advogados,

— em 11 de Junho de 1992, pelo Governo do Reino Unido, representado por Nicholas Paines, barrister, e S. Cochrane, na qualidade de agentes,

— em 27 de Maio de 1992, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Antonio Caeiro, consultor jurí-

dico, e Ben Smulders, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

13. O Tribunal de Justiça, com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem medidas de instrução prévias e atribuir o processo à Quinta Secção.

II — Observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça

14. *A. Thijssen,* recorrente no processo principal, começa por examinar, no contexto jurídico do litígio, o estatuto e a missão do revisor oficial de contas, a missão do OCA e o estatuto e a missão dos revisores oficiais de contas aprovados.

15. A missão do revisor oficial de contas, que é um membro do Institut des réviseurs d'entreprises, é regulamentada pela lei de 22 de Julho de 1953 (*Moniteur belge* de 2.9.1953), que foi alterada pela lei de 21 de Fevereiro de 1985 (*Moniteur belge* de 28.2.1985), em execução da oitava Directiva 84/253/CEE do Conselho, de 10 de Abril de 1984, relativa à aprovação das pessoas encarregadas da fiscalização legal dos documentos contabilísticos (JO L 126, p. 20; EE 17 F1 p. 136). A função de revisor oficial de contas consiste, entre outras coisas, em fiscalizar as contas anuais, a contabilidade e o relatório anual. O revisor oficial de contas aprovado pelo OCA, em relação ao qual se admite em geral que não participa no exercício da «autoridade pública» na acepção do artigo 55.°, primeiro parágrafo, dispõe de amplos poderes. Pode requerer dos administradores, agentes e encarregados da sociedade todos os documentos, todas as explicações e todos os escritos no quadro da sua missão de fiscalização. Segundo A. Thijssen, é necessário, para o cumprimento correcto da sua missão, que a lei de 22 de Julho de 1953 (artigo 8.°, n.° 1, artigos 7.°-A e 18.°-B) garanta a independência dos revisores oficiais de contas em relação aos seus mandatários.

16. As diferenças de características entre os revisores oficiais de contas de empresas e os revisores oficiais de contas aprovados pelo OCA não justificam a conclusão de que o último participa no exercício da autoridade pública.

17. Segundo A. Thijssen, a missão do OCA consiste em exercer um controlo sobre as empresas de seguros. O OCA tem o direito de fazer regulamentos e, por força do artigo 26, n.° 4, da lei relativa ao controlo de seguros, o poder de tomar medidas caso uma empresa de seguros não funcione em conformidade com as disposições legais. A. Thijssen admite que o OCA exerce autoridade pública.

18. Em contrapartida, os revisores oficiais de contas aprovados exercem as suas funções com toda a independência. O revisor oficial de contas aprovado é designado e remunerado pela empresa de seguros e goza da confiança da empresa ao mesmo tempo que da das autoridades de controlo. O facto de os revisores oficiais de contas aprovados terem contactos regulares com o OCA e darem mesmo o seu contributo para o funcionamento do OCA não implica que estejam ligados ao exercício da autoridade pública (v. acórdão Reyners, n.° 51). A aprovação do revisor oficial de contas pelo OCA constitui o certificado de uma certa qualificação profissional e não altera em nada a sua independência total. Assim, só o OCA representa a autoridade do Estado e possui o poder de decisão para salvaguardar os interesses dos segurados.

19. O raciocínio que guiou o Tribunal de Justiça na interpretação do artigo 48.°, n.° 4, relativo à livre circulação de trabalhadores, deveria igualmente aplicar-se ao artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE (v. as conclusões do advogado-geral Mayras no processo Reyners, em especial, p. 664). O teor diverso dos artigos 48.°, n.° 4, e 55.°, primeiro parágrafo, explicar-se-á pela diferença que existe entre, por um lado, os trabalhadores assalariados da administração pública e, por outro, os trabalhadores independentes que se estabelecem no estrangeiro para exercer uma profissão necessariamente privada (v. as conclusões do advogado-geral Mancini no processo Comissão/França, 307/84, Colect. 1986, p. 1726, em especial, p. 1731).

20. Segundo A. Thijssen, a jurisprudência do Tribunal de Justiça confirmou que o artigo 55.°, primeiro parágrafo, constitui uma excepção ao direito de livre estabelecimento consagrado pelo artigo 52.° do Tratado CEE e será por isso de interpretação restritiva (acórdão Reyners, n.° 43). Convém aliás conferir à noção de «actividades que estejam ligadas ao exercício da autoridade pública» um alcance comunitário (acórdão Reyners n.° 50).

21. A autoridade pública pode ser definida como aquela que decorre da soberania, do *imperium* do Estado; implica, para aquele que a exerce, a faculdade de usar de prerrogativas que saem da órbita do direito comum, de privilégios de poder público, de poderes de coerção que se impõem aos cidadãos (v. as conclusões do advogado-geral Mayras no processo Reyners, em especial, p. 665; as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs de 15 de Janeiro de 1991, no processo Höfner & Elser/Macrotron, C-41/90, Colect. 1991, p. I-1994, ponto 22, e em especial, p. I-2000). Além disso, trata-se de funções que têm por objecto a salvaguarda dos interesses gerais do Estado ou das outras colectividades públicas e que supõem, por essa razão, da parte dos seus titulares, a existência de uma relação especial de solidariedade para com o Estado, bem como a reciprocidade de direitos e de deveres que são o fundamento do vínculo de nacionalidade (v. acórdão de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Colect., p. 2121, n.° 27, e acórdão de 30 de Maio de 1989, Allué e o., 33/88, Colect., p. 1591, n.° 7).

22. O juramento prestado pelo revisor oficial de contas aprovado não pode também em si mesmo levar a considerar que o conteúdo das funções de revisor oficial de contas aprovado está abrangido pelo artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado (v. o acórdão Reyners).

23. A obrigação de elaboração do relatório para a empresa e para o OCA não altera de forma substancial a missão habitual do revisor oficial de contas em qualquer sociedade comercial. Além disso, A. Thijssen sublinha as conclusões do advogado-geral Mayras no processo Reyners, nas quais este último dá o exemplo dos advogados na Cour de cassation, que embora sejam nomeados pelo governo não participam directa e especificamente no exercício da autoridade pública (v. em especial p. 667). Assim, a elaboração do relatório para o OCA não eleva o revisor oficial de contas aprovado à categoria de autoridade pública. Todavia, pela sua independência e pela sua competência, os revisores oficiais de contas aprovados facilitam o exercício da função da autoridade investida do poder de decisão que, a esse título, representa a autoridade do Estado, a saber, o OCA.

24. No que toca ao direito de veto, o revisor oficial de contas aprovado tem a obrigação

de suspender, sem qualquer poder de apreciação nem qualquer direito de decisão, a execução de uma decisão se esta for susceptível de constituir uma infracção objecto de repressão penal. A. Thijssen apoia-se no acórdão de reenvio do Raad van State de 21 de Janeiro de 1992, que expõe os motivos da lei de 9 de Julho de 1992:

«Em certos casos (os revisores oficiais de contas aprovados), dispõem do poder de se opor temporariamente às decisões tomadas pelas empresas a fim de que a autoridade de controlo possa, entretanto, tomar todas as medidas que a situação justifique.»

25. As derrogações admitidas por força do artigo 55.° não poderão ter um alcance que ultrapasse o objecto dessa disposição (v. acórdão Reyners, n.° 43; v. acórdão de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu, 152/73, 155/73, Recueil, p. 153, n.° 4; acórdão de 16 de Junho de 1987, Comissão/Itália, 225/85, Colect., p. 2625, n.° 7). Noutros termos, a condição de nacionalidade deve respeitar o princípio da proporcionalidade (v. as conclusões do advogado-geral Mancini no processo Comissão/França, 307/84, Colect., 1986, p. 1726, em especial, p. 1732).

26. O Regulamento n.° 2 de 20 de Novembro de 1978, que foi revogado pelo Regulamento n.° 6, dispunha que era necessário ser belga ou nacional de um Estado-membro das Comunidades Europeias. Assim, o vínculo de lealdade constituído pela nacionalidade belga não parecia necessário para exercer a função de revisor oficial de contas aprovado. A imposição de uma condição de nacionalidade viola o princípio da proporcionalidade.

27. Além disso, após a entrada em vigor do Regulamento n.° 6, os revisores oficiais de contas aprovados estrangeiros, nacionais de um Estado-membro das Comunidades Europeias, conservam a sua aprovação (artigo 20.° do Regulamento n.° 6). Estes podem continuar a exercer as suas funções.

28. A. Thijssen propõe, por isso, que o Tribunal responda à questão prejudicial de forma negativa.

29. O *Governo belga* observa que a lei relativa ao controlo dos seguros diz respeito tanto à regulamentação das empresas de seguros (a nível financeiro, jurídico, técnico e económico) como ao controlo interno dessas empresas. A missão do OCA consiste principalmente no controlo, no sentido mais amplo, da execução dessa lei que é baseada na ideia de que uma empresa de seguros não é uma empresa vulgar. Aliás, em cada empresa de seguros autorizada está presente um revisor oficial de contas aprovado, para exercer um controlo quase constante a fim de poder detectar a tempo qualquer irregularidade ou qualquer negligência que possa arrastar a empresa para a ruína.

30. Os três institutos criados pela lei relativa ao controlo de seguros participam inegavelmente no exercício de autoridade pública com a finalidade de proteger os direitos dos segurados e de terceiros afectados pela execução de contratos de seguro (v. artigo 1.° da lei relativa ao controlo de seguros). O papel de garante da equidade e do interesse geral aplica-se tanto ao revisor oficial de contas aprovado como ao OCA e à Commission des assurances.

31. O Governo belga sublinha a este propósito a obrigação do revisor oficial de contas aprovado de elaborar um relatório para o OCA sempre que o OCA lho solicite, o direito de veto que tem um efeito suspensivo de oito dias e a seguir a esse veto o relatório de urgência para o OCA. Além disso, os revisores oficiais de contas aprovados são autorizados pelo OCA a prestar juramento por acto escrito, datado e assinado, dirigido ao OCA e a exercer a sua missão sob o controlo do próprio OCA.

32. A condição de nacionalidade introduzida pelo Regulamento n.° 6, artigo 2.°, n.° 1, não constitui uma nova restrição ao direito de estabelecimento no território belga dos nacionais de outros Estados-membros, e desta forma contrário ao artigo 53.° do Tratado CEE, mas uma aplicação restritiva e correcta das disposições no artigo 55.°, primeiro parágrafo, porque o revisor oficial de contas aprovado tem ligação a título ocasional com o exercício do poder público. O artigo 53.° do Tratado não é aplicável quando um Estado-membro invoca o artigo 55.° desse Tratado, porque o artigo 53.° se aplica «... salvo disposição em contrário do presente Tratado». Portanto, o facto de um certo número de estrangeiros ter obtido a aprovação do OCA com base no Regulamento n.° 2 de 20 de Novembro de 1978 não é pertinente.

33. O Governo belga admite que o artigo 55.° comporta uma interpretação restritiva e que se aplica apenas às actividades que apresentem uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública. No entanto, faz uma distinção entre a profissão de advogado e o revisor oficial de contas normal (artigo 65.° e seguintes do code de commerce, livro I, título IX), que não exercem a autoridade pública, por um lado, e o revisor oficial de contas aprovado, por outro.

34. O Governo belga observa que o Tratado não define a expressão «exercício da autoridade pública» e sustenta que a noção comporta o exercício de prerrogativas que saem da órbita do direito comum, de poderes de coerção em relação a pessoas e a bens, que cidadãos comuns não detêm e que permitem àquele a quem são atribuídos agir independentemente do consentimento ou até contra a vontade de outrem.

35. O direito de veto, que é uma decisão obrigatória, prova que o revisor oficial de contas aprovado está ligado ao exercício da autoridade pública, contrariamente ao «revisor oficial de contas normal» que, nas sociedades comerciais, não tem qualquer direito de veto. Assim, o direito de veto é a aplicação de um privilégio que cabe apenas à autoridade administrativa que age na qualidade de representante da autoridade pública sob a tutela do OCA. O poder do OCA de infligir penas disciplinares aos revisores oficiais de contas aprovados que faltarem às suas obrigações profissionais testemunha a existência de uma relação de tutela.

36. A excepção do artigo 55.° não poderá englobar uma profissão inteira quando actividades que têm eventualmente ligação com o exercício do poder público constituam um elemento distinto, ou até ocasional, da actividade profissional em causa. Convém investigar as actividades «típicas» da profissão e examiná-las à luz da excepção prevista no artigo 55.°, primeiro parágrafo.

37. O Governo belga sustenta, apoiando-se nos pontos de vista expressos pelo advogado-geral e pela Comissão das Comunidades Europeias no processo Reyners, que quando um advogado é chamado a substituir

numa audiência um juiz ausente, exerce directamente o poder de julgar e, por isso, uma parcela da autoridade pública. Essa função não faz parte das actividades normais da profissão de advogado as quais não são abrangidas pela excepção do artigo 55.°, primeiro parágrafo. É distinta e destacável destas.

38. No entanto, seria ilógico e impossível não confiar aos revisores oficiais de contas aprovados o exercício do direito de veto, pois estes fazem prevalecer o interesse geral, o cumprimento dos contratos de seguros e os direitos de todos os segurados. Assim, esta função não é destacável da profissão.

39. Por isso, o Governo belga conclui que, em virtude das suas tarefas específicas, os revisores oficiais de contas aprovados participam no exercício da autoridade pública e toda a profissão entra no âmbito de aplicação do artigo 55.°, primeiro parágrafo.

40. O Governo belga convida o Tribunal de Justiça a responder de forma afirmativa à questão apresentada.

41. O *Governo do Reino Unido* propõe igualmente que se responda à questão prejudicial de forma afirmativa.

42. Três princípios se impõem para a interpretação do artigo 55.° Em primeiro lugar, esta disposição deve ser interpretada de forma restritiva e a noção de autoridade pública é uma noção de direito comunitário; um Estado-membro não pode alargar unilateralmente o seu âmbito de aplicação.

43. Em segundo lugar, o artigo 55.° diz respeito a actividades que impliquem de facto o exercício de autoridade pública, e cabe aos Estados-membros decidir a quem entendem conferi-la.

44. Em terceiro lugar, se uma actividade implica o exercício da autoridade pública, essa actividade estará abrangida pelo artigo 55.° se o exercício da autoridade pública constituir uma parte inseparável da mesma actividade, mesmo que tal actividade seja exercida apenas a título ocasional (v. acórdão Reyners, n.° 46).

45. Segundo o Governo do Reino Unido, a função de revisor oficial de contas aprovado apresenta certos aspectos que podem ser qualificados de «internos» e outros que podem ser qualificados de «públicos». As funções «internas» compreendem a função geral de revisor oficial de contas, tal como é fixada pelo direito das sociedades e pelos estatutos da empresa (artigo 40.°, terceiro parágrafo, da lei relativa ao controlo de seguros), e a qualidade de membro da organização social da empresa.

46. O aspecto «público» compõe-se de dois elementos, por um lado, os revisores oficiais de contas aprovados estão adstritos a obrigações precisas perante o OCA e, por outro, estão investidos de poderes de direito público, no exercício dos quais são chamados a efectuar as suas próprias apreciações e a formar o seu próprio juízo. Em seguida, o Governo do Reino Unido cita três exemplos de poder de natureza pública.

47. Em primeiro lugar, a elaboração de um relatório constitui uma intromissão na esfera comercial privada da empresa. Isto vale tanto para os relatórios anuais regulares como para os relatórios que podem ser elaborados mais

frequentemente pelo revisor oficial de contas aprovado, seja a pedido do OCA, seja por sua própria iniciativa.

48. Em segundo lugar, se o revisor oficial de contas aprovado exerce o seu direito de veto, a sua decisão aparenta-se estreitamente com uma medida provisória tomada por um órgão jurisdicional, que visa salvaguardar uma certa situação enquanto se aguarda uma instrução mais completa. O revisor oficial de contas aprovado está ele próprio, portanto, investido dos poderes de uma instância pública que ordena tais medidas.

49. Finalmente, o revisor oficial de contas aprovado tem o poder, que é necessário para desempenhar a sua função, de solicitar que certas informações lhe sejam fornecidas pela empresa. Em consequência, o revisor oficial de contas tem um outro poder de se imiscuir na esfera comercial privada.

50. Nestas condições, o Governo do Reino Unido conclui que cada um desses poderes é conferido ao revisor oficial de contas aprovado por um acto de uma instância pública, o OCA, cujos poderes próprios emanam por seu turno do direito público. São conferidos no quadro da aceitação por sua parte, sob juramento, de obrigações de direito público. É desprovido de importância que o revisor oficial de contas aprovado não exerça sempre a autoridade pública, porque o artigo 55.°, primeiro parágrafo, cobre actividades exercidas, «mesmo a título ocasional». Assim, segundo o Governo do Reino Unido, o exercício desse poder não é um elemento «destacável» do resto das suas actividades e é inegável que o revisor oficial de contas aprovado «exerce a autoridade pública» na acepção do artigo 55.°

51. A *Comissão* sustenta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça limita o alcance do artigo 55.°, primeiro parágrafo, àquilo que é «estritamente necessário» para salvaguardar os interesses que essa disposição permite aos Estados-membros proteger, isto é, excluir os estrangeiros do exercício da autoridade pública (v. acórdão Reyners, n.° 43, e de 15 de Março de 1988, Comissão/Grécia 147/86, Colect., p. 1637, n.° 7). No entanto, o Tribunal de Justiça nunca definiu de forma geral e abstracta o que deve entender-se por «actividades que... estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública» (artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE).

52. A Comissão deduz da jurisprudência do Tribunal de Justiça (nomeadamente acórdão Reyners, acórdão Comissão/Grécia, já referido, e acórdão de 5 de Dezembro de 1989, Comissão/Itália, C-3/88, Colect., p. 4035) os seguintes princípios:

53. O artigo 55.° do Tratado CEE deve ser apreciado em separado, em relação a cada Estado-membro, à luz do direito nacional, mas essa apreciação deve ter em conta «o carácter comunitário dos limites estabelecidos pelo artigo 55.°... a fim de evitar que o efeito útil do Tratado seja afastado por disposições unilaterais dos Estados-membros» (v. acórdão Reyners, n.ºs 49 e 50, e Comissão/Grécia, n.° 8).

54. O artigo 55.° autoriza os Estados-membros a derrogar o Tratado apenas para o exercício de certas actividades e não de profissões enquanto tais. As actividades que implicam uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública podem ser reservadas aos nacionais (v. acórdão Reyners, n.° 54, e Comissão/Itália, n.° 13). A Comissão sustenta que esta limitação tem duas consequências.

55. Em primeiro lugar, a participação no funcionamento de um poder público — mesmo quando é imposta pela lei — não poderá ser considerada como coberta pelo artigo 55.° quando não interferir com a apreciação da autoridade judicial e o livre exercício do poder jurisdicional (v. acórdão Reyners, n.° 53, e acórdão Comissão/Grécia, n.° 7).

56. Em segundo lugar, a aplicação da excepção a título do artigo 55.° a uma profissão inteira só é admissível quando as actividades qualificadas de exercício da autoridade pública se encontrem ligadas de tal forma a essa profissão que o Estado-membro interessado estaria na «obrigação de admitir o exercício... por parte de não nacionais de funções inerentes à autoridade pública» (acórdão Reyners, n.os 45 a 47).

57. A Comissão admite que o OCA constitui um aspecto da autoridade pública. No entanto, a função do revisor oficial de contas aprovado não faz mais que facilitar e assistir o OCA no exercício da sua missão pública. Assim, o revisor oficial de contas aprovado não participa directa e especificamente no exercício dessa autoridade. O exercício da tarefa de revisor oficial de contas aprovado não interfere nem no controlo prudencial nem nas medidas repressivas do OCA contra as empresas. O revisor oficial de contas aprovado não pode desempenhar um papel activo na repressão das infracções penais depois de ter informado o OCA ou suspendido uma decisão de empresa.

58. A Comissão não julga necessário impor neste caso uma condição de nacionalidade, tendo em consideração o facto de as figuras jurídicas comparáveis, o «Treuhänder» na República Federal da Alemanha e o «Appointed Actuary» no Reino Unido, não comportarem tal condição. A esse propósito, o Estado belga não tinha imposto tal condição durante oito anos, de 1978 a 1986, sendo certo que a descrição das tarefas de revisor oficial de contas aprovado efectuada pelo artigo 40.° da lei de 9 de Julho de 1975 não foi alterada ao longo desse período.

59. O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 6, pontos 2 a 9 inclusive, subordina igualmente a admissão à função de revisor oficial de contas aprovado a um certo número de outras condições muito restritivas, por exemplo, a obrigação de escolher domicílio na Bélgica e as condições de honorabilidade, de competência técnica e de independência. A Comissão não vê em que é que a condição de nacionalidade completa as outras condições do artigo 2.°, n.° 1, nem como o processo de aprovação, a prestação de juramento e a submissão à fiscalização e à disciplina do OCA autorizam a concluir que só os belgas podem exercer convenientemente essa função. Não se mostrou que nacionais de outros Estados-membros não possam oferecer as garantias necessárias nesse aspecto ou garantias equivalentes.

60. Em consequência, a Comissão pensa que há que responder pela negativa à questão submetida pelo Raad van State van België.

III — Respostas às questões apresentadas pelo Tribunal de Justiça

61. Por carta de 18 de Dezembro de 1992, o Governo belga foi convidado a responder a duas questões apresentadas pelo Tribunal de Justiça. Respondeu a elas nos termos seguintes:

Primeira questão

62. O Tribunal de Justiça perguntou quais foram os motivos pelos quais o Governo belga introduziu em 1986 uma condição restritiva de nacionalidade para o exercício das funções de revisor oficial de contas aprovado.

63. O Governo belga respondeu que, como já tinha sido afirmado nas suas observações escritas, as actividades de revisor oficial de contas aprovado estão ligadas ao exercício da autoridade pública. A função de revisor oficial de contas aprovado é, com efeito, o prolongamento do controlo exercido pelo Office de contrôle des assurances nas empresas de seguros.

64. Estando essa actividade ligada ao exercício da autoridade pública, foi julgado necessário em 1986 acrescentar a posse de nacionalidade belga às condições requeridas para poder ser aprovado pelo Office com vista a exercer as funções de revisor oficial de contas aprovado.

Segunda questão

65. O Tribunal de Justiça perguntou em que é que, precisamente, as actividades específicas do revisor oficial de contas aprovado de empresas de seguros se distinguem das actividades de revisores oficiais de contas de empresas de sociedades comerciais.

66. O Governo belga respondeu que o artigo 40.° da lei de 9 de Julho de 1975 define diferentes aspectos da função de revisor oficial de contas aprovado. Esta inclui, por um lado, a missão normal de revisor oficial de contas (réviseur d'entreprise) na acepção das leis coordenadas sobre as sociedades comerciais e, por outro, uma missão que vai além da de um revisor oficial de contas normal. Nos termos do artigo 38.° da lei, um dos revisores oficiais de contas, pelo menos, deve ser aprovado pelo Office de contrôle. Existe, portanto, uma distinção entre a missão de um revisor oficial de contas aprovado e a de um revisor oficial de contas normal.

67. Além da sua função normal de revisor oficial de contas, o revisor oficial de contas *aprovado*, em aplicação do artigo 40.° da lei de 9 de Julho de 1975, *leva ao conhecimento* dos administradores, gerentes ou mandatário geral de empresa bem como ao conhecimento do Office de contrôle des assurances, qualquer violação da regulamentação relativa ao controlo, bem como qualquer facto susceptível de comprometer a situação financeira da empresa. O revisor oficial de contas aprovado elabora um *relatório* para o Office de contrôle sobre a situação financeira e a gestão da empresa sempre que o Office lho solicitar e, na ausência de tal pedido, pelo menos uma vez por ano. O revisor oficial de contas aprovado pode opor o seu *veto* a qualquer decisão da empresa cuja execução constitua uma infracção penal.

68. Segundo o Governo belga, decorre da análise desses diferentes pontos que a função de revisor oficial de contas aprovado ultrapassa em larga medida a de um revisor oficial de contas normal. A missão de revisor oficial de contas aprovado representa, na realidade, o *prolongamento* do controlo da empresa pelo próprio Office de contrôle.

D. A. O. Edward
Juiz-relator